



## Tilburg University

### Justitatiebeleid in de jaren zeventig

Fijnaut, C.J.C.F.; Van Ouirive, L.

*Published in:*

Res Publica, Politiek Jaarboek

*Publication date:*

1978

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Fijnaut, C. J. C. F., & Van Ouirive, L. (1978). Justitatiebeleid in de jaren zeventig. *Res Publica, Politiek Jaarboek*, 21(2), 343-369.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Justitiebeleid in de jaren zeventig\*

---

door Luc HUYSE,  
Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven

Lode VAN OTRIVE,  
Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven

Cyriel FYNAUT,  
Assistent aan de Katholieke Universiteit te Leuven

Lieven DUPONT,  
Docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven

en Tony PETERS,  
Docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

Wie justitie bekijkt vanuit het perspectief van het gelijknamige departement moet weten dat hij slechts één segment van de justitiële activiteiten in ons land bestrijkt. De overheid is ook buiten het domein van dit ministerie met justitiebeleid bezig: via de rijkswacht, de gemeente- en de landelijke politie bijvoorbeeld. Of neem een ander voorbeeld: wat onder 'jeugdbescherming' in het kader van het ministerie van justitie gebeurt, put het probleem van niet-in-de-pas-lopende jongeren, ook vanuit zijn justitiële kanten gezien, niet uit. Daarnaast ontwikkelen bepaalde groepen, die overigens op de betaalstaat van het departement staan, een zeer eigen, onafhankelijke beleidsdynamiek; dat is onder meer het geval met de magistraten. Tenslotte krijgt het justitiebeleid in België ook vorm in de activiteiten van semi-publieke of private groeperingen: de advocatuur, het notariaat, enz.

Het ligt voor de hand dat wij in dit artikel niet een volledig overzicht kunnen maken. Slechts een zestal beleidszones komen ter sprake: de politie, de advocatuur, de rechtshulp, de magistratuur, de evolutie in de

---

\* De auteurs behoren tot de afdeling strafrecht, strafvordering en criminologie van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit te Leuven. C. Fynaut en L. Van Otrive schreven de bijdrage over het politievraagstuk; L. Huyse behandelde de thema's: advocatuur en rechtshulp, L. Dupont schreef over de magistratuur en de evolutie van de strafwetgeving en T. Peters besprak het gevangenisbeleid. De eindredactie is van L. Huyse.

strafwetgeving en het gevangeniswezen. De auteurs hebben ook binnen deze selectie nog een aantal beperkingen doorgevoerd. Daarbij lieten zij zich niet alleen leiden door louter redactionele overwegingen, maar ook door het besef dat over tal van beleidsproblemen gewoonweg geen informatie voorhanden is.

Het justitiebeleid in ons land is inderdaad vaak gesloten boek voor de buitenstaander. De overheid zelf zet niet veel sporen uit, die de wetenschappelijke waarnemer zouden kunnen helpen. Statistische gegevens worden niet verzameld of niet vrijgegeven. Overheidsnota's, waarin beleidsvisies beschreven staan, ontbreken veelal. Rapporten blijven achterwege of zijn niet toegankelijk. Over tal van delikate punten (zoals de politiek inzake de recrutering van rechters) hangt een waas van geheimhouding. De opeenvolgende ministers van justitie (met uitzondering wellicht van A. Vranckx) verhullen in hun publieke toespraken vaak de kernvragen van het justitiebeleid. Ook in het parlement is deze geslotenheid aan te treffen. Van wat besproken wordt in de parlementscommissies van justitie dringt weinig door tot de openbare vergaderingen van Kamer en Senaat en de commissieverslagen zijn geredigeerd in een orthodox-ambtelijke, dit is versluierende stijl. Wetenschappelijke waarnemers weten ook hoe moeilijk het vaak is om zicht te krijgen op het beleid van de procureurs-generaal. Rapporteren over dit justitiebeleid is dus geen gemakkelijke opgave.

### 1. De ontwikkeling van het politievraagstuk.

Er is zeer zeker een ontstellend gebrek aan (toegankelijke) informatie over het politieapparaat : officiële documenten als de parlementaire stukken zwijgen haast in alle talen over de politie ; er zijn ook geen informatieve politietijdschriften ; de dag- en weekbladpers schenkt nauwelijks aandacht aan politieproblemen en de jaarverslagen die de onderscheiden politiediensten zelf maken, zijn niet of nauwelijks verkrijgbaar en/of bevatten weinig gegevens die direct bruikbaar zijn voor beleids- en studiedoeleinden (1). Wie probeert de ontwikkeling van het politievraagstuk in de jaren zeventig te schetsen, begeeft zich dus op glad ijs.

*De gulden regel : evenwicht tussen de politiekorpsen ; maar de praktijk ?*

De gulden regel bij de organisatie van het politiestel (i.c. de gemeentepolitie, de rijkswacht, de gerechtelijke politie en de landelijke politie) is, zo zegt men, een zeker evenwicht tussen de politiekorpsen.

(1) G. FYNAUT, De praktijk van de wetenschap en de politieke praktijk, in : *Vierde Belgische Dagen voor Criminologie : strafrechtsbedeling en wetenschappelijk onderzoek*. Gent, 1978, blz. 116-123.

Op de eerste plaats verwijst deze regel naar het basisgegeven van de algemene politieorganisatie: aan de ene kant een gemeentepolitie en landelijke politie die overwegend ondergeschikt zijn aan het plaatselijk bestuur, aan de andere kant de rijkswacht en de gerechtelijke politie die grotendeels ondergeschikt zijn aan het centrale gezag. « Evenwicht tussen de politiekorpsen » heeft dus allereerst een staatsrechtelijke, politieke betekenis. Op de tweede plaats geeft deze regel aan dat het beleid erop gericht is dit politieke evenwicht tussen lokaal en centraal gezag, dus de politieke gelijkwaardigheid van gemeentepolitie en rijkswacht, te verwezenlijken door te streven naar « een numeriek en kwalitatief evenwicht », een politieel-organisatorisch evenwicht als het ware, tussen de politiecorpsen (2).

Wie zich evenwel op de hoogte stelt van de feitelijke situatie waarin de onderscheiden politiekorpsen zich bevinden, moet tot de conclusie komen dat een dergelijk politieel evenwicht niet bestaat. De juridische regeling m.b.t. de gemeentepolitie valt in het niet bij die van de rijkswacht. De numerieke sterkte van de gemeentepolitie (óók als men de landelijke politie er bij telt) blijft ver achter bij die van de rijkswacht. De materiële en technische infrastructuur van de rijkswacht, haar mogelijkheden tot opleiding van personeel, haar specialisatie en differentiatie in de organisatie overtreffen verre die van de gemeentepolitie. En zo kan men verder gaan. Kennelijk hebben de beleidsmakers het politieke evenwicht tussen het plaatselijk en het centraal politieapparaat niet willen en/of kunnen tot stand brengen of in stand houden (3). Kan men dan ook nog spreken van een politiek evenwicht?

Een van de belangrijke oorzaken van dit onevenwicht is dat de gulden regel in de praktijk een paradoxaal karakter heeft. Immers, om tot een politieel evenwicht tussen gemeentepolitie en rijkswacht te komen is het o.a. nodig dat het beheersaandeel van de centrale overheid m.b.t. de gemeentepolitie wordt vergroot. Maar een dergelijke ontwikkeling bedreigt tegelijkertijd het politieke evenwicht in het politiebestedel; ten nadele uiteraard van de plaatselijke besturen. Hierom en om andere redenen was men in gemeentelijke kringen nooit erg te vinden voor ingrijpen-van-hogerhand ten gunste van de gemeentepolitie. Ook de grote vakbonden waren hier-tegen o.a. omdat zulk ingrijpen de gemeentepolitie zou losweken uit de

---

(2) L. VERBIST, De parlementaire discussie over het politievraagstuk. In: L. VAN OUTRIVE, C. FYNAUT, *De gemeentelijke politie in België in toekomstperspectief*. Leuven, 1977, blz. 42.

(3) L. VAN OUTRIVE, De gemeentelijke politie en haar problematiek. In: L. VAN OUTRIVE, C. FYNAUT, a.w., blz. 4-17.

rangen van het gemeentepersoneel. De rijkswacht heeft zich om voor de hand liggende redenen eveneens verzet tegen zulke vorm van centralisering van de gemeentepolitie. En de centrale autoriteiten hebben dan ook slechts schoorvoetend ingegrepen om verbetering te brengen in de toestand van de gemeentepolitie, — alle inspanningen van de verbroederings- en vakverenigingen van de gemeentepolitie zelf om deze evolutie te versnellen en te verbreden ten spijt !

Belangrijk in dit verband is ook dat gemeentepolitie en rijkswacht nóch territoriaal noch functioneel behoorlijk van elkaar zijn gescheiden. Beide diensten zijn « gedoemd » om samen op te treden in dezelfde domeinen en op hetzelfde territorium (4). Daarom is het voor het centrale gezag niet zo'n probleem dat de gemeentepolitie achterbleef. Zij heeft immers de rijkswacht. Daarom is het ook niet zo'n probleem voor de plaatselijke overheden als 'hun' gemeentepolitie er slecht aan toe is : zij ook kunnen rekenen op de rijkswacht. Centralisering van de gemeentepolitie is wél een probleem voor de rijkswacht : zij zou haar concurrentiepositie t.o.v. de gemeentepolitie aantasten. Als gemeentepolitie en rijkswacht b.v. territoriaal gescheiden zouden zijn, dan zou dus elke dienst werkzaam zijn op een « eigen » territorium en daar ook de volledige politietaak behartigen : in zo'n geval, de gemeentepolitie in de grote(re) gemeenten en de rijkswacht daarbuiten, zouden én de centrale én de lokale overheid er groot belang bij hebben dat de gemeentepolitie politieel gelijkwaardig is aan de rijkswacht.

Alvorens nu meer in detail te treden over de ontwikkeling van het politievraagstuk in de jaren '70, is het van belang even de historische achtergrond van deze evolutie te belichten.

#### *Enkele historische notities*

De verstoring van het politieel evenwicht tussen rijkswacht en politie dateert eigenlijk van rond de jongste eeuwwisseling. Er was toen een hele discussie over de situatie waarin de onderscheiden politiediensten zich bevonden. Een staatscommissie, die de toestand van de lokale politiediensten op het platteland onderzocht, kwam tot de bevinding dat deze barslecht was. Haar voorstellen om hierin verbetering te brengen werden echter nauwelijks omgezet in daden van beleid. Wat er onder druk van de nogal roerige ontwikkeling van de arbeidersbeweging en van de internationaal-politieke situatie vóór W.O. I wél gebeurde, was de numerieke versterking van de gendarmerie en de splitsing van dit korps in een

---

(4) P. REVIERS, Politie, rijkswacht en fusie van gemeenten. In : L. VAN OUTRIVE, C. FYNAUT, a.w., blz. 51.

*gendarmerie territoriale* en een *gendarmerie mobile* (1905-1913). Na Wereldoorlog I onderging het Belgisch politieapparaat opnieuw belangrijke veranderingen. Zij waren hoofdzakelijk ingegeven door de angst voor sociale onrust en revolutie, maar vloeiden zijdelings ook voort uit het streven naar een betere aanpak van de misdaadproblematiek en naar een verbetering van de sociale positie van de politieman. Zij ook droegen ertoe bij dat het zwaartepunt van het algemene politieapparaat kwam te liggen bij de centrale overheid. De gendarmerie (m.n. de *gendarmerie mobile*) werd drastisch versterkt. Daarenboven werd de gerechtelijke politie opgericht. Bij de andere politiediensten werden alleen de samenwerking tussen de gemeentepolitiekorpsen en het provinciaal toezicht op de landelijke politie bevorderd.

Terwijl het politieapparaat in diverse West-Europese landen gedurende Wereldoorlog II zeer ingrijpend werd gereorganiseerd, was dit in België niet het geval. De politieorganisatie bleef hier vrijwel intact. Dit was hoofdzakelijk een gevolg van het feit dat België — in tegenstelling tot b.v. Nederland — niet onder een burgerlijk, maar onder een militair bestuur werd geplaatst. Dit bestuur achtte het niet zozeer zijn taak de bestuurlijke organisatie van het land op Duitse leest te schoeien, dan wel deze organisatie te superviseren. En de enkele wijzigingen, zoals o.a. de overdracht van het beheer over de rijkswacht van het ministerie van oorlog naar het ministerie van binnenlandse zaken, werden na de oorlog snel ongedaan gemaakt.

De eerste zeer opmerkelijke na-oorlogse gebeurtenis was de instelling in 1951 van een interministeriële commissie ter voorbereiding van een wet op de rijkswacht. Het werk van deze commissie was succesvol. In 1957 keurde het parlement een dergelijke wet goed. Deze wet ademde weliswaar nog helemaal de geest van de wetgeving op de Franse gendarmerie uit de tijd van het Directoire uit, maar o.a. door de erkenning van de rijkswacht als een zelfstandig onderdeel van de krijgsmacht en door een preciese en ruime omschrijving van haar opdrachten en bevoegdheden schiep zij tegelijkertijd grote ontplooiingskansen voor deze politiedienst. Heel anders liep het af met het werk van een andere commissie die de meest nijpende problemen van de gemeentepolitie diende te onderzoeken. De adviezen van deze commissie ter verbetering van de selectie en opleiding bij de gemeentepolitie (door het opleggen van landelijke normen), werden in het geheel niet opgevolgd.

Hield de instelling van deze beide commissies verband met de Koude Oorlog? Misschien wel. Zeker is in elk geval dat de massale ordeverstoringen, waarmee in 1950-1951 de afhandeling van de zgn. koningskwestie gepaard ging, de regering met de neus op de problemen van het politie-

apparaat hebben gedrukt. Wellicht daarom is vooral die dienst uitgebouwd, die van het allergrootste belang was voor de bestrijding van onlusten (de rijkswacht) en werd nauwelijks aandacht geschonken aan de nijpende problemen van de gemeentepolitie, en evenmin aan die van de gerechtelijke en landelijke politie.

In de jaren zestig deed zich iets gelijkaardigs voor. De onlusten i.v.m. de zgn. eenheidswet leidden tot de verdere ontplooiing van de rijkswacht. Zo kwamen pas na deze onlusten de diverse koninklijke besluiten tot stand die de zelfstandigheid van de rijkswacht als de vierde krijgsmacht veiligstelden. En al werd de sterkte van dit militaire korps dan slechts in geringe mate verhoogd — bij wet van 11 april 1960 werd zij vastgesteld op 12.860 man, zo'n kleine 600 man méér dan in 1945 —, met het oog op de bestrijding van onlusten werden er wel ruime kredieten ter beschikking gesteld ter verbetering van de materiële infrastructuur (o.a. de vervoers- en verbindingsmiddelen). Met hetzelfde oogmerk werd ook de interne organisatie van het korps herzien. De eenheidswet-stakingen stelden evenwel ook weer de organisatie van de gemeentepolitie ter discussie. Kennelijk onder invloed van de ervaringen die tijdens deze stakingen waren opgedaan met de gemeentepolitie diende de regering in augustus 1962 een wetsontwerp in, waarin o.a. de bevoegdheid van de gouverneurs om de gemeentepolitie te vorderen werd verruimd en waarin de koning en de gouverneurs in het geval van vordering van de gemeentepolitie ruime disciplinaire bevoegdheden t.a.v. gemeentepolitie-ambtenaren werden toegekend (5). De zware kritiek op dit voorstel en op nog andere maatregelen die de regering in dit kader had voorgesteld, dwong haar er evenwel toe van deze plannen af te zien. Verder werkte men in de periode 1963-1966 op het ministerie van binnenlandse zaken en in de schoot van de regering ook nog voorstellen uit om de werving, de selectie, het rangenstelsel, de bevordering, de opleiding en de tucht bij de gemeentepolitie grondig te herzien. Maar van deze plannen kwam evenmin veel terecht. Het koninklijk besluit van 12 april 1965, dat de « benoembaarheidsvereisten » voor officieren van gemeentepolitie en meer speciaal het niveau van hun opleiding wat optrok, en de wijziging van de gemeentewet van 25 juni 1969 die een verruiming van de territoriale bevoegdheid van de gemeentepolitieambtenaren mogelijk maakte, waren eigenlijk het enige tastbare resultaat van al dit beraad.

Gelet op deze ontwikkeling is het niet zo verwonderlijk dat er in 1968-1969 van de zijde van de gemeentepolitie diverse publicaties verschenen

---

(5) Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parlementaire Bescheiden*, Z. 1961-1962, 423, n<sup>o</sup> 1.

waarin door officieren werd gesproken over « het schrijnende van deze toestanden » en door hen werd gesteld dat een « redelijke reorganisatie onzer politie » broodnodig was (6). De Federatie van Politieofficiëren deed op haar congres te Genk (27-29 april 1969) gedetailleerde voorstellen tot de vorming van districten van gemeentepolitie en tot de oprichting van waarachtige politiescholen. Het haalde allemaal niet veel uit. Dit bleek zeer duidelijk uit het feit dat in de wet van 26 juli 1971, houdende de organisatie van de agglomeraties en federaties — waarvan het voornaamste doel toch was « nieuwe entiteiten in de mogelijkheid te stellen op supra-gemeentelijk niveau de taken te vervullen die de gemeenten afzonderlijk niet meer aankunnen » — nauwelijks sprake was van de gemeentepolitie. In art. 4 § 1 van deze wet is alleen gesteld dat de agglomeraties en federaties « met name de technische coördinatie van de gemeentelijke politiediensten » moesten aanmoedigen (7). En van deze aanbeveling kwam in de praktijk ook nog niets terecht (8) (De Beenhouwer, 1973). Ook de gerechtelijke politie vestigde in die tijd openlijk de aandacht op haar grote problemen inzake interne organisatie, materiële infrastructuur, personele bezetting e.a. In het jubileumboek *De Gerechtelijke Politie bij de Parketten (1919-1969)* verklaarde procureur-generaal J. Matthijs zelf onomwonden dat « wanneer de inrichting, uitrusting en de aktie van de gerechtelijke politie thans worden nagegaan, men ertoe genoopt is te besluiten dat zij de onvermijdelijke evolutie niet heeft gevolgd en derhalve niet meer beantwoordt aan de bedoelingen van de wetgever van 1919 ». Evenmin als de gemeentepolitie vond de gerechtelijke politie in politieke kringen veel gehoor voor haar problemen. In 1970 werd wél haar totale sterkte verhoogd van 654 naar 803 manschappen (10).

Kijkt men nu naar de ontwikkeling van de rijkswacht, dan moet men wel tot de conclusie komen dat alleen deze militaire politiedienst zich echt mocht verheugen in de gunst van de politici. Via de wet van 8 april 1969 werd de sterkte van dit korps met 2.575 eenheden verhoogd (van 12.860 man naar 15.600). Het is niet duidelijk in welke mate precies deze numerieke uitbreiding een reactie was op de sociaal-economische en politieke onrust (Leuven!) in deze periode. Vast staat wel dat zij in het bijzonder

---

(6) C. NUYTS, *Politieproblemen*. Antwerpen, 1968.

(7) Kamer, *Parl. Besch.*, Z. 1970-1971, 868, n° 1; Wet van 26 juli 1971, *B. Stbl.*, 24 augustus 1971, 9782, 9803.

(8) J. DE BEENHOUWER, *Beschouwingen over het kader van de niet-landelijke gemeentepolitie*. Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1973 (niet uitgegeven stage-verslag).

(9) J. MATTHYS, De gerechtelijke politie tegenover de zwaarste vormen van criminaliteit. In: *De gerechtelijke politie bij de parketten 1919-1969*. Brussel, 1969, blz. 66.

(10) K.B. 31 augustus 1970; *B. Stbln.*, 26 september 1970, 9712-9713.



de versterking van de bijzondere wegpolitie en van de bewakings- en opsporingsbrigades en de oprichting van de bijzondere autowegpolitie mogelijk maakte, dus de verdere uitbouw van de rijkswacht naar een sterke, gespecialiseerde politiedienst (11). Onderdeel van deze verdere uitbouw waren in de onderhavige periode zeker ook de uitbreiding en specialisatie van het algemeen commando en de verruiming en verbetering van het onderwijs in de koninklijke rijkswachtschool (12). De opeenvolgende begrotingen boden daarenboven voldoende ruimte om een bij deze uitbouw passende materiële, technische en logistieke infrastructuur op te bouwen. En een wet van 27 december 1973 tenslotte gaf een behoorlijk administratief statuut aan het rijkswachtpersoneel.

#### *Het beleid in de jaren zeventig*

Het politieke onevenwicht, dat zo geleidelijk groeide, zette in kringen van de gemeentepolitie en gerechtelijke politie, en ook wel daarbuiten, veel kwaad bloed. Steeds meer mensen begonnen in de rijkswacht een ernstige bedreiging te zien voor de andere politiediensten en zelfs voor het voortbestaan van de Belgische democratie. In het licht van deze toenemende polarisatie moet de beslissing worden gezien die het beperkt Ministercomité op 22 september 1972 trof: nl. de instelling van een studiegroep over de « Coordination des activités des services de police et des services spéciaux ». Deze werkgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van de diverse politiediensten en van diensten waarvan leden politieke taken uitoefenen en/of politieke bevoegdheden bezitten, diende in november 1972 het vertrouwelijk verslag van zijn vergaderingen in. Hij was blijven steken in een zeer beknopte inventarisering van het publieke, algemene en speciale politie-apparaat, en was vooral door onderlinge geschillen niet tot waarachtige coördinatie-voorstellen kunnen komen. Dat er niets viel te coördineren, zoals een andere lezing over het verloop van deze studiegroep luidt, is meer dan onwaarschijnlijk. Het was toch immers zo dat de vertegenwoordiger van een niet onbelangrijke politiedienst van zijn overheid slechts toestemming had gekregen om ten persoonlijke titel de vergaderingen bij te wonen! Het openbaar ministerie, de spil bij uitstek in het justitiele politie-optreden, was daarenboven in het geheel niet vertegenwoordigd...!

In 1974 scheen men in politieke kringen eindelijk te beseffen dat het politievraagstuk niet door de politie zelf, maar langs politieke weg moest worden aangepakt. In de regeringsverklaring van 30 april 1974 werd immers gesteld: « De regering zal, anderzijds, overgaan tot een diepgaand onderzoek van de werking van de gezamenlijke politiemacht en de opspo-

(11) Senaat, *Parl. Besch.*, Z. 1968-1969, n° 145.

(12) K.B. 3 november 1970, *B. Stbl.*, 21 januari 1971, 766-768.

ringsdiensten. Zij zal de coördinatiemogelijkheden nagaan en een einde maken aan mogelijk dubbel gebruik ». Over het effect van deze verklaring kan men kort zijn : er is nooit een « diepgaand onderzoek » ingesteld ! Het belang ervan is vooral gelegen in de officiële, duidelijke politieke erkenning van het bestaan van het politievraagstuk (13).

Het hiervoor gesignaleerde wantrouwen tegen de rijkswacht kreeg in 1975 opnieuw voedsel, toen bekend werd dat de regering van plan was de sterkte van de rijkswacht te verhogen. Het verzet hier tegen werd zelfs zo sterk dat de minister van landsverdediging P. Vanden Boeynants zich genoodzaakt voelde om in een speciale BRT-televisieuitzending te reageren. Zijn pleidooi kwam erop neer dat men de rijkswacht moest toelaten « zich bestendig aan de werkelijke noden aan te passen, zodat ze binnen enkele jaren niet zou voorbijgestreefd zijn door de gebeurtenissen » (14). Wat behelsde deze geruchtmakende uitbreiding van de rijkswacht ? Kort gezegd kwam zij erop neer dat de totale getalsterkte van dit korps werd verhoogd van 15.600 naar 18.867 eenheden. Deze verhoging ging gepaard met de nieuwe verdeling van deze politiemacht in een operationeel korps van 15.390 mannen en 640 vrouwen, een administratief en logistiek korps van 1.580 man en tenslotte nog maximaal 1.697 leerlingen, die alleen onder speciale voorwaarden zouden kunnen worden ingezet voor de handhaving van de openbare orde (15).

De vraag die zich nu opdringt, is of de toenmalige regering en de politieke partijen waarop zij steunde, ook t.a.v. de andere politiediensten meenden dat zij zich voortdurend moesten kunnen aanpassen aan « de werkelijke noden » ? Wat de gerechtelijke politie betreft zou men geneigd zijn te zeggen van ja, als men b.v. ziet dat haar totale sterkte bij koninklijk besluit van 1 december 1975 werd opgetrokken van 803 naar 1.009 manschappen (16). In het geval van de gemeentepolitie is deze vraag niet zo gemakkelijk te beantwoorden. Als men de maatregelen bekijkt die ter gelegenheid van de fusie van gemeenten t.a.v. deze politiedienst werden getroffen, dan is men geneigd te zeggen van nee ! Deze maatregelen kwamen immers slechts in zeer geringe mate tegemoet aan de ernstige problemen waarmee de gemeentepolitie al sinds jaar en dag kampt. Hier werd zeker niet bewaardeerd dat de fusie de bestuurskracht van de gemeenten zou versterken. De nieuwigheden van de wet van 29 juni 1976 bleven voor de gemeentepolitie beperkt tot a) verhoging van het aantal inwoners van

---

13) C. FYNAUT, *Opdat de macht een toevlucht zij ? Een historische studie van het politieapparaat als politieke instelling*. Leuven, 1978, blz. 6-7.

(14) Senaat, *Parl. Besoh.*, Z. 1974-1975, 674, nr 2, 7.

(15) Wet van 19 december 1975, *B. Stbl.*, 20 januari 1976, 569-570.

(16) *B. Stbl.*, 22 januari 1976, 726-727.

5.000 naar 10.000 voor gemeenten waarin het ambt van commissaris van politie kon worden ingesteld, b) de omzetting van de functie van hoofdcommissaris in een vaste betrekking, c) de belofte dat het uniform en de kentekens, alsmede de uitrustings- en bewapeningsnormen bij koninklijk besluit zouden worden vastgesteld, en d) in zekere zin ook de (toekomstige) territoriale scheiding tussen gemeentepolitie en landelijke politie. De meest opmerkelijke « nieuwigheid » was evenwel de beslissing dat de getalsterkte van de gemeentepolitie voor 3 jaar werd bevroren ! Het zal dan ook niet verbazen dat men in de gemeentepolitie zeer sceptisch stond t.a.v. de fusie van gemeenten, temeer omdat de voorbereiding van deze fusie op het vlak van de politie in het algemeen bijzonder slecht verliep (17).

Het enige wat is gebeurd is dat bij koninklijk besluit van 29 november 1978 het uniform en de kentekens van de gemeentepolitie werden vastgesteld. En wat was verder het effect ? Door gebrek aan gegevens is dit moeilijk te bepalen, maar het staat in elk geval vast dat er op 31 oktober 1972 in 387 gemeenten gemeentepolitie was met een totale organieke sterkte van 13.246 eenheden en dat er op 1 maart 1979 in 332 gemeenten gemeentepolitie was met een totale organieke sterkte van  $\pm$  13.800 eenheden. Bij deze vergelijking moet worden aangetekend dat de stijging van  $\pm$  500 eenheden voor een groot deel werd veroorzaakt door de overgang van veldwachters naar de gemeentepolitie (18).

Alles tesamen genomen is het dus zo dat de leidende politieke kringen in dit land van de fusie van gemeenten geen gebruik hebben gemaakt om de zware problemen van de gemeentepolitie aan te pakken en zo enigmatische het grondig verstoorde (politiële) evenwicht tussen de politiekorpsen te herstellen. En ook sinds de fusie van gemeenten bleven pogingen hiertoe achterwege.

### *Conclusie*

Deze uiteenzetting is geen inhoudelijke beoordeling van het gevoerde politiebeleid en zij wil zeker ook geen pleidooi zijn om b.v. de gemeentepolitie te reorganiseren naar het model van de rijkswacht. Zij stelt slechts vast dat de afgelopen decennia het gevoerde beleid de facto niet is gericht geweest op een politieel evenwicht in het politiebestel en dat zodoende het politieke evenwicht in dit bestel werd ondermijnd. Het is dan ook hoogdringend dat dit beleid wordt herzien. Een nadere studie van de scheefgroei in het politiebestel kan een belangrijke bijdrage hiertoe leveren.

(17) L. VAN OUTRIVE, a.w., blz. 38-41 en 56-58.

(18) M. DE GEEST, *Verslag betreffende de effectieven van de gemeentelijke politiediensten*. Brussel, 1973 (niet uitgegeven).

## 2. De advocatuur.

De numerieke ontwikkeling van de advocatuur is in de laatste twintig jaar gekenmerkt door sterke schommelingen. Dit is in grote mate te wijten aan de merkwaardige evolutie van het jaarlijks aantal afgeleverde einddiploma's in de rechten: een hoge piek in 1953 (514 einddiploma's), een geleidelijke daling met laagtepunt in 1963 (301 einddiploma's), een steile klim na 1970 (reeds 859 einddiploma's in 1973 en 1144 in 1975). Die ongelijkmatige ontwikkeling is de hoofdverantwoordelijke voor een aantal recente crisisverschijnselen in de advocatuur.

In de jaren zestig neemt het advocatenbestand dus af. Die groep veroudert ook geleidelijk. Ondertussen verandert evenwel de vraag naar juridische hulpverlening op grondige wijze. De behoefte aan rechtshulp neemt snel toe, maar ook de aard van de vraag verandert aanzienlijk (méér vraag vanuit verzekeringsmaatschappijen, vakbonden, de overheid; méér vraag ook m.b.t. administratiefrechtelijke en sociaal-verzekeringsrechtelijke kwesties). Er lag dus een heel nieuwe markt open voor juridische dienstverleners. Ook de advocaten konden die markt betreden, op voorwaarde evenwel dat zij bereid waren hun wijze van werken aan te passen. Die veranderingsbereidheid ontbrak evenwel bij vele advocaten. En dat is te begrijpen: er waren op het eind van de jaren zestig minder advocaten dan voorheen en dat betekende dat zelfs met een stagnerend marktaandeel de meesten een zeer behoorlijk inkomen hadden. Bovendien had de hervorming van de gerechtelijke organisatie, die in 1967 was ingezet, een behoefte aan nogal wat nieuwe rechters geschapen zodat er voor de advocaten ruime uitwijkmogelijkheden naar de magistratuur waren ontstaan. De afname van het advocatenbestand bracht dus mee dat de advocatuur omstreeks 1970 in een ongunstige uitgangspositie verkeerde om de komende marktveranderingen, die — zoals snel zou blijken — voor hen een bedreiging inhielden, op te vangen. Daar komen we nog op terug.

De geringe instroom van nieuw bloed creëerde nog een ander probleem. Sinds jaar en dag draagt de advocatuur het verlenen van de kosteloze rechtsbijstand aan minvermogenden op aan haar jonge leden, meer precies: aan de stagiaires. De advocatuur ontleende gewoontegetrouw aan het 'pro deo instituut' een gedeelte van haar maatschappelijk prestige. Zij heeft echter noodgedwongen (want het aantal stagiaires nam gestadig af) in de jaren zestig de rechtshulp aan onvermogenden moeten verwaarlozen. Dit zou uiteindelijk vanaf 1972 leiden tot felle kritiek op de advocatuur en bijdragen tot het ontstaan van de wetswinkels. Waarover straks meer.

Men weet dat vóór 1970 een aantal omstandigheden het advocatenberoep vrij lukratief maakten: er kwamen weining jonge juristen naar de balie en

ook de concurrentie van niet-advocaten op de markt van de juridische dienstverlening was goed te dragen. In het begin van de jaren zeventig vallen die gunstige omstandigheden weg. Het aantal nieuw-gediplomeerden in de rechten gaat pijlsnel de hoogte in en de meesten daarvan (want de economische crisis sluit vele andere uitwegen af) trekken naar de balie. Bovendien neemt de concurrentie van andere experts nu grotere vormen aan.

Laat ons eerst even die concurrentie bekijken. De overheid, het bedrijfsleven, de banken, de verzekeringsmaatschappijen, de vakbonden doen steeds meer beroep op eigen juristen, die ze in dienstverband hebben. Notarissen, deurwaarders, fiskale experts, accountants breiden hun dienstenpakket uit en dat is nogal eens ten koste van de advocaten. Bovendien is er het probleem van de buitenlandse (vooral Amerikaanse) *law firms*, die ten behoeve van multinationale ondernemingen alhier rechtshulp ontwikkelen. De advocaten zien, tenslotte, ook met een bezwaard gemoed de dag tegemoet waarop advocaten uit andere E.E.G.-landen op de Belgische markt actief zullen worden. Het marktaandeel van de advocaten versmalt dus. Gelukkig is er het pleitmonopolie. In 1975 dienen vijf Brusselse advocaten (Pierson, de Stexhe, Lindemans, Leroy en Risopoulos) in hun hoedanigheid van senator zelfs een wetsvoorstel in dat er toe strekt het monopolie van de advocaten uit te breiden tot het 'gewoonlijk verstrekken van juridisch advies'. Maar die poging mislukt. De advocaten worden in de verdediging gedrongen als andere parlementsleden voorstellen het artikel 728 van het Gerechtelijk Wetboek, dat het pleitmonopolie beschermt, zo te wijzigen dat ook niet-advocaten voor handelaars en werkgevers kunnen pleiten voor de arbeidsrechtbanken en de rechtbanken van koophandel. Die hele ontwikkeling doet de advocatengroep geloven in een « grote samenzwering » tegen de advocatuur.

Er is ook het probleem van de dreigende overbevolking aan de balie. De toevloed van nieuwe stagiaires heeft het aantal advocaten de laatste jaren sprongsgewijs doen stijgen. Vooral de middengrote en kleine balies in Vlaanderen lopen vol. Hier en daar gaan stemmen op om via een stelsel van *numerus clausus* de instroom van jonge kandidaat-advocaten te beperken. Aan de oudere advocaten wordt gevraagd niet meer dan drie stagiaires in hun kantoor op te nemen. Sommige stafhouders pleiten voor een steviger organisatie van de stagelessen. De vele alarmkreten blijven niet zonder effect. Vanaf 1977 neemt de groeitendens lichtjes af.

Toen de toevloed van jonge advocaten in 1976 als hoofdthema ter sprake kwam op het congres van het Verbond van Belgische Advocaten wees de voorzitter van deze vereniging op een paradoxaal element in de ontwikkeling van de advocatuur. Aan de ene kant was er de diepe bezorgd-

heid over de dreigende overbevolking. Aan de andere kant bleek dat de advocatuur onder kritiek kwam te staan omdat ze volgens sommigen geen antwoord had op de fel gestegen vraag naar rechtshulp. Over de rechtshulpproblematiek gaat de volgende paragraaf.

### **3. Rechtshulp : een nieuwe groep in de verzorgingsstaat ?**

Rond de rechtshulp in ons land voltrekt zich al enkele jaren een dubbele bewustwording. Vooreerst wint de gedachte veld dat de juridische dienstverlening niet helemaal beantwoordt aan de behoeften die zich in de samenleving voordoen. Bovendien zijn velen van mening dat bij de ombouw van de rechtshulp overheidsingrijpen noodzakelijk is. De rechtshulp is, met andere woorden, maatschappelijk en politiek een probleem geworden. Die bewustwording is een traag proces waarbij de leidende gedachte is dat de verzorgingsstaat, die na 1945 is opgebouwd, onvoltooid blijft als de sociale grondrechten niet afdwingbaar te maken zijn. Die redenering gaat als volgt :

1. Aan plechtige verklaringen over de rechten van de mens ontbreekt het niet. Vele van die rechten (het recht op arbeid en op onderwijs en op gezondheidszorg) bleven echter dode letter zolang de overheid ze niet door kollektieve voorzieningen garandeerde. Het recht op onderwijs bijvoorbeeld was niet veel meer dan een lege huls tot op het moment dat de overheid de nodige onderwijsinfrastructuur en -diensten kosteloos ter beschikking stelde. Een kollektieve voorziening ontdoet zo'n recht dus van zijn abstrakt karakter en maakt er iets uitvoerbaars van. Men mag gerust zeggen dat de sociale strijd van de laatste decennia gericht was op het operationeel maken van een heel stel van die grondrechten.

In de praktijk houdt de aanwezigheid van scholen, ziekenhuizen, werkloosheidsvergoedingen, pensioenen, studiebeurzen, invaliditeitsuitkeringen e.d. evenwel nog niet de garantie in dat de rechthebbenden krijgen waar ze recht op hebben. Er moeten aanvragen gedaan worden, formulieren ingevuld, bewijsstukken ingeleverd, dossiers samengesteld... En de mensen moeten precies weten wat hun rechten zijn. Men ziet het : wie tot zijn recht wil komen moet aan een aantal voorwaarden van kennis, vaardigheid, ervaring en financiële stootkracht voldoen. Een recht is, met andere woorden, maar afdwingbaar als de rechthebbende over de nodige competentie beschikt of 'n beroep kan doen op juridische bijstand. De bereikbaarheid van die rechtshulp is echter niet voor iedereen gelijk ; mensen met een lager opleidings- en/of inkomensniveau trekken hier vaak aan het kortste eind. Wat de Nederlandse rechtssocioloog Schuyt deed zeggen dat de machtige groepen in de samenleving via ongelijke en voor sommigen

ineffectieve rechtstoepassing gedeeltelijk weer terugnemen wat hun door het normatieve recht werd afgedwongen (19). Kortom : meer en meer is men gaan inzien dat vele grondrechten maar ten volle renderen als ze ondersteund worden door een recht op rechtsbijstand.

2. De overheid heeft in het verleden niet alleen rechten geschapen, maar ook hele reeksen nieuwe verplichtingen. Zij liggen onder meer op het terrein van het administratief recht (onteigeningen van openbaar nut, bijvoorbeeld) en van het fiscaal recht. Men denke ook aan de lange arm van de overheid als het op de beveiliging van de openbare orde en van de goede zeden aankomt. Zodra de overheid met reglementeringen in de hand als eisende partij optreedt, rijst het probleem van de rechtsbescherming van de burgers. Ook hier is het voor de gewone man meestal niet voldoende gelijk te hebben. Hij moet ook over de juridische wapens beschikken om zijn gelijk te bewijzen. Dit is een reden te meer om een feitelijk recht op rechtsbijstand te creëren.

3. Gelijk krijgen voor de wet is vaak een kwestie van winnen in een uitputtingsslag. Dat is zo, ook in zaken als het bepalen van de alimentatievergoeding bij echtscheiding of in geschillen tussen huurders en huis-eigenaren. Zelfs als het niet tot een steekspel voor de rechtbank komt, vraagt het altijd een pak handigheid en hardnekkigheid om aan zijn recht te komen. Moeilijker is het nog als de tegenpartij niet een of ander individu, maar een organisatie of firma is. De triestige ervaringen die sommigen met postorderfirma's hebben opgedaan, liegen er niet om. Gevolg van dat alles is, dat in sommige gevallen niet de partij die gelijk heeft wint, maar de sterkste. Onderzoek van Abel-Smith e.a. in Engeland wees uit dat sociaal-zwakke groepen op die manier als groep fortuinen verliezen (20). Voor België beschikken we niet over konkrete gegevens, maar ook hier wordt meer en meer aangenomen dat een democratisering van de rechtshulp nodig is wil men tot een grotere gelijkheid voor het recht komen.

Dat het niet volstaat rechten te hebben is als feit zo oud als het recht zelf. Nieuw is dat zowel juristen als rechtsonderhorigen de konsekventies hiervan zijn gaan inzien. Rechten afdwingbaar maken door de creatie van een *recht op rechtshulp* is, met andere woorden, meer en meer beschouwd als een noodzakelijk sluitstuk van de verzorgingsstaat.

De krachtigste woordvoerders van deze gedachte waren eerst te vinden bij een aantal studenten in de rechten. Zich spiegelend aan soortgelijke

---

(19) C. SCHUYT, *Rechtvaardigheid en effectiviteit in de verdeling der levenskansen*. Rotterdam, 1973.

(20) B. ABEL-SMITH *et al.* *Legal Problems and the Citizen*. London, 1973.

initiatieven in Engeland en Nederland stichtten zij te Gent en te Leuven een wetswinkel. De bedoeling was aan rechtzoekenden kosteloze rechtshulp te bieden. Eind 1976 waren er in België zeventien wetswinkels operationeel. Zij hebben er vooral toe bijgedragen dat het rechtshulpprobleem in veel bredere kringen aan de orde is gekomen.

Begrip kwam er in de arbeidersbeweging, in de verbruikersverenigingen, in sommige politieke partijen, bij de lokale en (in veel mindere mate) bij de nationale overheid. In de Mouvement Ouvrier Chrétien werd in 1977 een Semaine Sociale Wallonne aan *Les travailleurs, la justice et le droit* gewijd en ging een werkgroep zich actief met het probleem van de rechtshulp bezig houden. De Verbruikersunie riep een tijdschrift *Test uw recht* in het leven. De Christelijke Volkspartij hield in juni 1978 een Open Partijdag over rechtshulp. Hier en daar ook werd de ombouw van de commissies van openbare onderstand in OCMW's aangegrepen om een soort eerstelijnsrechtshulp te organiseren. De nationale overheid reageerde veel trager. Een paar keer schreef de minister van justitie in zijn begroting een klein bedrag in (12 miljoen fr.) dat moest dienen om de stagiaires die kosteloze rechtsbijstand moesten verlenen, te vergoeden. Senator Storme heeft herhaaldelijk aangetoond dat dit bedrag veel te gering is, maar zelfs die 12 miljoen fr. werd niet benut omdat de nationale orde van advocaten aarzelde om het principe van overheidstussenkomst zo maar te aanvaarden.

#### 4. De magistratuur.

##### *Opleiding en recrutering van magistraten*

In een mercuriale, uitgesproken op de openingszitting van het Hof van Beroep te Gent op 1 september 1970, vestigde Procureur-Generaal J. Matthijs de aandacht op de problematiek van de rekrutering van magistraten. Hij stelde vast dat er gedurende de laatste jaren een zorgwekkende daling plaatsvond van het aantal geschikte kandidaten voor de ene of de andere gerechtelijke functie van de eerste graad. Bovendien is er het verschijnsel van de substituut-procureurs des konings die, na amper enkele jaren dienst in het parket, van de eerste gelegenheid gebruik maken « ... om, wegens redenen die doorgaans ingegeven worden door gemakzucht en aan elke geschiktheid of roeping vreemd zijn, een benoeming aan te vragen in de zetel ». Vier jaar later, op 4 november 1974 werd door de minister van justitie een werkgroep opgericht (de zogenaamde werkgroep E. Krings), met de taak advies uit te brengen over de opleiding en de recrutering van magistraten. In mei 1976 werd door deze werkgroep een verslag neergelegd, waarin gepleit werd voor de reorganisatie van de



sinds 1971 in het leven geroepen gerechtelijke stage, en voor een vernieuwing van de benoemingsprocedure voor gerechtelijke stagiaires en rechters. In 1971 werd voor een periode van zes jaar, bij wijze van experiment, een gerechtelijke stage georganiseerd bij de parketten. Deze stage bood aan een beperkte groep van juristen, die minstens één jaar advocaten-stage achter de rug hadden, de mogelijkheid om zich tegen bezoldiging, voor een maximumduur van drie jaar, voor te bereiden op een magistratencarrière, door voltijds en onder supervisie deel te nemen aan de taken van het parket, met het vooruitzicht daarna benoemd te kunnen worden tot Substituut-Procureur des Konings of Substituut Arbeids-auditeur. Omdat dit experiment de verwachtingen inlost, werd het in 1977 wettelijk bekrachtigd. De werkgroep Krings oordeelde het wenselijk, enerzijds de duur van de bezoldigde stage uit te breiden tot vier jaar, en anderzijds de stage bij het parket te combineren met een stage bij de rechtbanken. Nog steeds in het perspectief van de opleiding van magistraten, werd door de Commissie aanbevolen dat de stagiaires aanvullend onderwijs zouden volgen door middel van seminaries en voordrachten tijdens de stageperiode. Wat de benoemingsprocedure van de gerechtelijke stagiaires en magistraten betreft, stelde de werkgroep voor, het huidig stelsel van de meervoudige voordracht en adviesverlening vanuit de rechterlijke macht, de parketten en de balie, te vervangen door een stelsel van adviesverlening door één adviescommissie, die zou samengesteld zijn uit een tot zeven beperkte groep van vooraanstaande leden van de balie en de magistratuur. Er werd uitdrukkelijk op aangedrongen dat de benoeming van een kandidaat uitsluitend zou dienen te geschieden op grond van beoordelingen omtrent zijn motivering en zijn persoonlijke geschiktheid. Nochtans werd een principe aanvaard, dat reeds de facto de benoemingspolitiek beheerst, namelijk dat de samenstelling van de rechtbanken de belangrijke politieke stromingen in het land moet weerspiegelen. Zo werd — onrechtstreeks — de partijpolitiek erkend als een benoemingsbepalende factor.

De voorstellen van de Commissie bleven tot dusver zonder gevolg.

#### *Specialisatie binnen de magistratuur*

Gedurende het laatste decennium kwam in talrijke toespraken, artikels en publicaties, niet in het minst vanuit magistratenmiddens, de thematiek van de specialisatie van de magistratuur aan de orde. Er werd o.m. gepleit voor de oprichting van een familierechtbank, de uitbouw van een economische magistratuur, en voor het toekennen van strafrechtelijke bevoegdheden inzake sociale misdrijven aan alleensprekende beroepsrechters in de arbeidsrechtbanken en aan de beroepsmagistraten in de arbeidshoven.

Het voorstel tot oprichting van familierechtbanken wordt vooral gedragen door de Unie voor Jeugdrechters van het Rijk. Dit voorstel beantwoordt

aan de door veel jeugdrechters gevoelde behoefte om de vele materies inzake familiale problemen, die thans verspreid liggen over de jeugdrechtbank, het vredegerecht, en de burgerlijke en correctionele kamers van de rechtbanken van eerste aanleg — alhoewel deze materies niet zelden sterk met elkaar verbonden zijn — door een gespecialiseerd magistratuur te laten behandelen.

Onder de benaming « economische magistratuur » kunnen zeer uiteenlopende voorstellen ondergebracht worden. Er werd gepleit voor een centraal parket voor economische strafzaken. Dit parket, samengesteld uit economisch geschoolde magistraten, zou inzake economische misdrijven strafrechtelijke opsporingsonderzoeken kunnen instellen over het gehele grondgebied van het Rijk en tevens over het gehele Rijk strafvervolgingen kunnen instellen. Er werd ook gepleit voor de oprichting van economische straffkamers, samengesteld uit strafrechters die zich zouden specialiseren in economische misdrijven. Er zijn tenslotte ook voorstellen tot oprichting van economische rechtbanken of economische kamers bij de Rechtbank van Koophandel, die naast ingewikkelde economische zaken al dan niet ook economische misdrijven zouden afhandelen.

Al deze voorstellen bewijzen dat er het laatste decennium een bewustzijn is doorgebroken dat de huidige gerechtelijke structuren en het huidige opleidingsniveau van de magistraten, niet in staat zijn het hoofd te bieden aan de toenemende rechtsproblemen met een complexe economische inslag. Er zijn geen aanwijzingen dat de hiervoor aangehaalde voorstellen tot specialisatie binnen de magistratuur binnen afzienbare tijd gerealiseerd zullen worden. Op vele punten ontbreekt het vooralsnog aan consensus, en ook de financiële en budgettaire implicaties zijn van aard om de realisering ervan af te remmen.

#### *Beroepsvereniging van magistraten*

Op 1 juni 1978 telde België 1688 (in 1970 : 1230) magistraten in dienst : 1.098 zetelende magistraten en 600 parketmagistraten. In tegenstelling tot wat in sommige andere landen (zoals Italië en Frankrijk) bestaat, heeft het Belgisch magistratenkorps zich tot dusver weinig of niet als collectiviteit gemanifesteerd op het publieke forum, noch om een standpunt in te nemen inzake rechtspolitieke problemen, noch om een syndicale actie te ondernemen ter behartiging van hun beroepsbelangen. Als verklaring hiervoor wordt dikwijls ingeroepen, dat vele magistraten nog de traditionele opvatting huldigen dat een dergelijk optreden in strijd zou zijn met de waardigheid of met de maatschappelijke positie van hun beroep, zeker wanneer het een revendicatief optreden zou betreffen m.b.t. hun

personeel statuut of hun materiële belangen. Dit neemt niet weg dat bij velen, minstens onderhuids, een verlangen leeft om collectieve standpunten in te nemen en beslissingen uit te lokken ter verbetering van hun beroeps-situatie, zoals : het inbouwen van de elementaire rechten van de verdediging in het disciplinair recht, de reorganisatie van weekeind- en nachtdiensten, de aanpassing van het stelsel van weddeverhogingen en de promotie. Mede in dat perspectief werd in 1969 een « Nationale Commissie voor de Magistratuur » opgericht, die op dit ogenblik de enige spreekbuis is voor alle geledingen binnen de magistratuur. Ondanks de oprichting van deze commissie, die beschouwd kan worden als een beroepsvereniging van magistraten, is een syndicale actie nooit echt van de grond gekomen. De Commissie is er niet in geslaagd een geest van algemene concertering en gemeenschappelijke actie ingang te doen vinden. Haar wordt dan ook verweten dat zij niet representatief is voor het gehele magistratencorps. Misschien is representativiteit vooralsnog onmogelijk, zolang geen nieuwe, dominante opvatting over belangenverdediging en over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de magistratuur is doorgebroken.

##### 5. Evolutie in de strafwetgeving.

De tendens om de toepassingssfeer van het strafrecht steeds maar uit te breiden, door het scheppen van nieuwe strafbaarstelling, heeft zich blijven doorzetten gedurende het laatste decennium. Deze proliferatie van het strafrecht ligt op een tweevoudig vlak.

Er is vooreerst een opvallende toename van strafbaarstelling op het vlak van de milieubescherming, de consumentenbescherming, de prijs-reglementering en de sociale wetgeving. Wat dit laatste betreft dient de aandacht gevestigd te worden op de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten. Deze wet biedt aan werkgevers die bepaalde sociale wetten hebben overtreden de mogelijkheid om aan strafrechtelijke vervolgingen te ontsnappen, mits betaling van een administratieve geldboete, nadat de arbeidsauditeur beslist heeft niet te vervolgen. Deze wet dient gesitueerd te worden in de context van een steeds duidelijker wordende strekking tot afhandeling van strafzaken buiten proces, een strekking die reeds sinds lang bestaat in het fiscaal strafrecht, en recentelijk ook ten volle doorgedrongen is in het verkeersstrafrecht, sinds het Koninklijk Besluit van 1 maart 1971 betreffende de onmiddellijke inning van een geldsom bij de vaststelling van de overtredingen van het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer. Met betrekking tot de wet van 1971 betreffende de administratieve geldboeten kan toch de vraag gesteld worden, waarom

dit gunstig stelsel alléén voor werkgevers en niet voor werknemers in het leven werd geroepen.

Evenzeer opvallend is de verstrenging van de strafsancities voor agressieve vermogensdelicten en vermogensdelicten die gepleegd worden in georganiseerd verband. De stijgende toename van hold-ups in de jaren zeventig is daaraan niet vreemd. De politieke onrust, hierdoor verwekt, heeft onmiskenbaar repercussies gehad op de strafwetgeving. In datzelfde verband kan men ook wijzen op de wet van 4 juli 1972 tot bestrijding van de valse inlichtingen betreffende ernstige aanslagen. Deze wet heeft de artikelen 327 tot 330bis van het Strafwetboek derwijze gewijzigd, dat voortaan strafbaar is de mondelinge bedreiging met een zware aanslag op personen of eigendommen, en het geven van valse inlichtingen betreffende dergelijke aanslagen. Deze nieuwe strafbaarstellingen zijn te verklaren door de bekommernis om een einde te stellen aan de onrust die bij velen was ontstaan, naar aanleiding van een algemeen gepercipiëerde toename van bepaalde vormen van agressieve delinquentie en vermogensdelinquentie.

#### *Hervorming van het Wetboek van Strafvordering en het Strafwetboek*

Sinds lang reeds werd in België gepleit voor een grondige herziening van het Wetboek van Strafvordering, dat nog dateert van 1808, en van het Strafwetboek van 1867.

Op 12 juli 1963 werd een Koninklijk Commissaris voor de hervorming van de strafrechtspleging aangesteld, met de opdracht een nieuw wetboek van strafvordering uit te werken. Het basisproject van de Koninklijke Commissaris H. Bekaert omvat o.m. drie wezenlijke verbeteringen : het verstevigen van de proces-rechtelijke positie van het slachtoffer van een misdrijf ; het versterken van de rechtspositie van de verdachte in de fase van het gerechtelijk vooronderzoek ; en een algemene rationalisering en vereenvoudiging van het strafproces. De besprekingen van dit basisproject in de parlementaire commissies waren nauwelijks aangevangen, of zij werden opgeschort omwille van een nieuw initiatief.

Door een Koninklijk Besluit van 6 april 1976 werd immers een Commissie opgericht voor de herziening van het Strafwetboek. Deze commissie, die overwegend samengesteld is uit magistraten, heeft na twee jaar werkzaamheden een eerste verslag uitgebracht betreffende de oriëntaties van de toekomstige hervorming. Dit verslag is een vrij gesloten, technisch-rechtsdogmatisch werkstuk, dat geenszins grote perspectieven opent op een fundamentele hervorming van het Belgisch systeem van strafrechtsbedeling, omdat de crimineel-politieke beginselen voor het nieuwe strafrecht nauwelijks geëxpliciteerd worden.

## 6. Ontwikkelingen in het gevangenisbeleid.

### *Het gevangenisbeleid is in hoge mate door externe factoren bepaald*

1. De omvang en ook de aard van de opdrachten inzake strafuitvoering worden vastgelegd door het beleid van de rechtbanken en hoven. Bij een recente meting hebben K. Kloeck en H. Van Geel inzake de correctionele veroordelingen volgende verhoudingen tussen de verschillende soorten straffen vastgesteld : 44,8 % effectieve geldboete / 6,9 % geldboete met uitstel / 23,9 % volledige gewone opschorting of uitstel / 1,6 % volledige opschorting of uitstel met probatie / 12,7 % gedeeltelijke of volledige vrijheidsberoving (21). Het totaal der veroordelingen bedroeg 219.000 in 1970 (22). In de loop van 1970 werden in ons land 22.403 personen opgesloten in een strafinrichting (23). Zij werden op een uiteenlopende statutaire basis van hun vrijheid beroofd. Als belangrijkste categorieën zijn er : geïnterneerde abnormalen (345), voorlopig gedetineerden (591), vreemdelingen zonder bestaansmiddelen in hechtenis in afwachting van uitzetting uit het land (756), bedelaars en landlopers (1773), beklagden onder bevel tot aanhouding (8720), minderjarigen in voorlopige bewaaring (696), correctioneel veroordeelden (6999), correctioneel subsidiaire straffen voor geldboeten (1210). In de loop van datzelfde jaar 1970 kregen 1697 personen opschorting met probatie, terwijl aan 1243 personen uitstel met probatie werd verleend.

Het zijn vooral de effectieve vrijheidsberoving, de probatie-opschorting en het probatie-uitstel die tot een aanzienlijke institutionele ontwikkeling van de strafuitvoering hebben geleid. Het Bestuur der Strafinrichtingen is belast met de organisatie van de vrijheidsberoving en levert tevens het personeel voor de probatievoorlichting en -begeleiding.

De dagelijkse gevangenisbevolking schommelt in België rond de 6.000 eenheden of  $\pm 60$  gedetineerden per 100.000 inwoners. Dit is aanzienlijk meer dan Nederland ( $\pm 25$ ) maar minder dan in het Verenigd Koninkrijk ( $\pm 80$ ). De bevolking der strafinrichtingen (inclusief geïnterneerden in inrichtingen ter bescherming van de maatschappij evolueerde als volgt (24) : 1970 : 6.235 ; 1971 : 6.055 ; 1972 : 6.088 ; 1973 : 6.347 ; 1974 : 6.059 ;

(21) K. KLOECK, H. VAN GEEL, *Marginalisering en welzijnszorg : probatie als vorm van penitentiaire « hulpverlening » aan sociaal-gehandicapte volwassenen*. Brussel : Nationaal Onderzoeksprogramma in de Sociale Wetenschappen, 1978, blz. 50 e.v.

(22) *Gerechtelijke Statistieken*, NIS, 1974, nr 1.

(23) Bijvoegsel bij het *Bulletin van het Bestuur der Strafinrichtingen*, mei-juni 1972, tabel I : Beweging van de in- en afgeschrevenen.

(24) De cijfers hebben betrekking op de situatie per 1 januari. Voor 1976 en 1977 zijn de cijfers niet meer opgenomen : de landlopers, bedelaars, minderjarigen en de geïnterneerden opgesloten in inrichtingen van Volksgezondheid. Bron : *Bulletin van het Bestuur der Strafinrichtingen*.

1975 : 6.150 ; 1976 : 5.441 ; 1977 : 4.823. Globaal betekent dit een stabiele penitentiaire populatie.

De penitentiaire infrastructuur is niet erg gewijzigd. Op 1-1-1970 zijn er 31 penitentiaire instellingen en 2 instellingen tot bescherming van de maatschappij ressorterend onder volksgezondheid. Op 1-1-1977 zijn er 33 penitentiaire instellingen en 2 instellingen tot bescherming van de maatschappij. De Instelling tot bescherming van de maatschappij van Paifve en de Inrichtingen voor maatschappelijk onaangepasten (landlopers en zwervers) te St-Hubert werden als nieuwe instellingen toegevoegd aan de bestaande infrastructuur. De gevangenis van Charleroi werd vervangen door de nieuwe inrichting van Jamioulx. Zowel Paifve als Jamioulx zijn ambitieuze projecten uit de jaren vijftig die maar in werking zijn getreden in de jaren zeventig. Paifve blijft gelukkig beperkt tot een fragment van het aanvankelijk projekt, dat alle geïnterneerden in één grote instelling wou samen te brengen. De nieuwe gevangenis van Jamioulx is een door extreme veiligheidsvoorzieningen getekende inrichting. Opgevat als een « veilig huis van arrest » is deze nieuwbouw achterhaald als instelling voor de uitvoering van korte straffen (meerderheid van haar gevangenisbevolking op 1-1-1977). Zulks blijkt o.a. uit het feit dat daartoe niet voorziene kelderruimten als werkplaats dienst doen.

2. Een tweede externe determinant is het budget dat het ministerie van justitie voor het Bestuur der Strafinrichtingen reserveert. Dat budget moet verworven worden in concurrentie met andere justitiële diensten (o.a. de grote groei van de laatste jaren de dienst voor jeugdbescherming). Het relatieve aandeel van het Bestuur der Strafinrichtingen in het budget van wat Huyse het eigenlijke ministerie van justitie noemt loopt tussen 1966 en 1975 terug van 35,8 % tot 26,2 % (25). Ook Decnop wijst op de achteruitstelling van de strafinrichtingen in het justitiebeleid (26). Hij toont aan dat het budget een haast rigiede politiek inzake middelenbesteding oplegt. Tussen 1966 en 1975 is er geen enkele verschuiving binnen de budgetposten die groter is dan 4 %. Dat is een aanwijzing van een erg behoudend beleid.

Wat de uitbouw van de penitentiaire infrastructuur betreft blijkt het Bestuur der Strafinrichtingen in de jaren zeventig de gevangene te worden van ambitieuze projecten uit de jaren vijftig en zestig, die uit waren op de realisatie van grote penitentiaire complexen die reeds vanaf de ingebruik-

---

(25) L. HUYSE, *75 miljard, om wat te doen ? De justitiebegrotingen van 1966 tot 1975*. Leuven, 1975, blz. 38 e.v.

(26) M. DECNOP, *Tien jaar met een ingeblikt beleid en wisselende etiketten*. In : *Strafuitvoering in close-up*. Leuven, 1978, blz. 200 e.v.

name onder menig opzicht achterhaald zijn en beleidsvernieuwing in de toekomst zullen bezwaren.

### *Ontwikkelingen in de jaren zeventig*

#### *1. Personeelsbeleid*

Uit het vijfjaarlijks verslag 1970-1975 is volgende groei van het personeelsbestand af te lezen : 1970 : 2.647 ; 1971 : 2.692 ; 1972 : 2.921 ; 1973 : 3.062 ; 1974 : 3.057 ; 1975 : 3.029 (27).

Net zoals daarvoor is ook in de periode 1970-1975 de toename van het personeelsbestand het produkt van een externe factor, nl. de geleidelijke invoering van de 40-urenweek in de overheidsdiensten. Daarnaast kwam er ook personeelsuitbreiding in 1970, 1972 en 1973 bij de opening van nieuwe instellingen, zoals de inrichting voor sociaal-onangepasten te St-Hubert en de inrichting tot bescherming van de maatschappij te Paifve. De personeelspolitiek was er in de betrokken periode vooral op gericht de promotie binnen een vlakke loopbaan te verzekeren en dit door toename (via herverdeling der functies) van de hogere echelonjobs. De wijzigingen in de samenstelling van de personeelsbestanden zijn overigens gering.

Bij het vergelijken van de situatie van 1966 met deze van 1975 stelt Decnop vast dat bewaarders, bedienden en directie samen niet aan relatieve belangrijkheid inboeten ten aanzien van het zgn. behandelings- en begeleidingspersoneel (28). De eerste groep vertegenwoordigt 90 % van het totale personeel, terwijl maatschappelijke werkers, psychologen, psychiaters, probatieassistenten, geneeskundig personeel en geestelijke verzorgers samen om en rond de 10 % uitmaken. De laatste categorieën omvatten dan nog heel wat part-time werknemers. Anders uitgedrukt : het Bestuur der Strafinrichtingen beschikt over 1 bewaarder per 2,65 gedetineerden, over 1 directie- en/of administratief personeelslid per 16 gedetineerden, over 1 maatschappelijk werker (die ook nog buitendienst verricht) per 94 gedetineerden en tenslotte over 1 part-time of half-time psycholoog of psychiater per 192 gedetineerden (29).

Deze ontwikkeling is overigens helemaal in tegenstelling met de resocialisatiepretenties die het Bestuur der Strafinrichtingen sedert Wereldoorlog II heeft en die trouwens bekrachtigd werden door het « verslag aan de Koning » bij het K.B. van 21 mei 1965 houdende het algemeen reglement van de strafinrichtingen. L. van Outryve wijst er op dat de overheid na de

(27) Vijfjaarlijks Verslag 1970-1975. *Bulletin van het Bestuur der Strafinrichtingen*, november-december 1975, blz. 427 e.v.

(28) M. DECNOF, a.w., blz. 202.

(29) M. DECNOF, a.w., blz. 204-205.

gebeurtenissen in Leuven-Centraal (1976) de aangroei van het bewaarderspersoneel als hoogste prioriteit heeft gesteld (30). Zulks betekent in feite de bevestiging van de in het verleden gevoerde personeelspolitiek. Die heeft steeds voorrang verleend aan een veilige en rustige tenuitvoerlegging van de vrijheidsberoving. Ook in de opleiding van het bewaarderspersoneel (sedert 1962 georganiseerd in het Vervolmakingsinstituut der Penitentiaire Kaders te Merksplas) komt deze prioritaire eis tot uitdrukking in een programma dat gericht is op bewaking en beveiliging (31).

Tegenover deze vaststelling staat punt 20 van het eisenpakket van de gedetineerden van de Centrale Gevangenis te Leuven die voor de bewaarders naast een betere bezoldiging eveneens een betere maatschappelijke en pedagogische vorming vragen.

### *2. Contestatie, stakingen en opstanden*

Op deze wijze is het gevangeniswezen recent bij het grote publiek via de massa-media in de aandacht gekomen. De contestatie van de condities inzake vrijheidsberoving die zich sedert het einde van de jaren zestig in de VSA en in verschillende Europese landen manifesteerde is met enige vertraging ook in België doorgedrongen. Sedert 1974 hebben individuele gedetineerden of groepen in een tiental inrichtingen dergelijke acties ondernomen (32) vooral reagerend op onwaardige materiële voorzieningen, op devaluerende menselijke verhoudingen met het personeel en niet in het minst reagerend op de totaal onvoldoende toepassing van de wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling (cfr. verder).

Globaal kan men echter stellen dat beleidvoerders overwegend negatief hebben gereageerd op deze acties die nochtans een hoge signaalwaarde hebben. Meestal werd er een einde aan gesteld door externe penitentiaire interventies (rijkswacht en magistratuur). Het penitentiair beleid blijkt vooralsnog niet in staat op deze nieuwe fenomenen anders dan afwijzend te reageren.

### *3. Discrepantie tussen woord en daad*

In enkele belangrijke bijdragen over penitentiair beleid van de hand van leidinggevende ambtenaren van het Bestuur der Strafinrichtingen (gepubli-

---

(30) L. VAN OUTRIVE, Het Belgisch gevangeniswezen : een vastgelopen systeem. In : *Strasuitvoering in close-up*, Leuven, 1978, blz. 214.

(31) Vijfjaarlijks verslag 1970-1975, a.w., blz. 437.

(32) Een opsomming van deze acties vindt men terug in een recente studie van het Nationaal Centrum voor Criminologie : R. SCREVENs et al. *La violence dans les prisons*, Brussel, 1978. Het verloop van de staking in Leuven-Centraal, die zich onderscheidt door een efficiëntere organisatie en een constructief karakter, is uitvoerig beschreven door *Notre Temps* (1976) en door L. VAN OUTRIVE, *De gevangenis : een systeem op drift*, Leuven, 1978.



ceerd in het Bulletin van het Bestuur Strafinrichtingen) treedt sinds 1960 steeds duidelijker de opvatting naar voor dat de vrijheidsberoving moet worden vermeden of beperkt en dat ten gunste van alternatieve maatregelen (probatie) en strafuitvoeringsmodaliteiten (week-end arrest en beperkte hechtenis) (33). Dit langzaam omkeringsproces op het vlak van de ideeën heeft nog onlangs bekrachtiging gekregen in een voorlopig rapport van de « commissie tot hervorming van het strafrecht » (34). Het effect hiervan op de feitelijke straftoematings- en strafuitvoeringspraktijk van de rechters is echter vooralsnog gering.

Zeër recente studies tonen aan dat de toepassing van probatie-opschorting en -uitstel eerder zeldzaam blijven (35). Het omzetten van korte vrijheidsstraffen door het parket in week-end arrest en beperkte hechtenis bedroeg nooit meer dan 25 % van het totaal en loopt zelfs terug tot 10 % (36). Eens te meer valt op dat het Bestuur der Strafinrichtingen, waar andere ideeën zijn gaan leven (37), geen greep heeft op de beslissing over de toepassing van alternatieven doordat rechtbanken én parketten hierin het laatste woord hebben.

Nochtans blijven er voor het Bestuur der Strafinrichtingen belangrijke mogelijkheden tot ingrijpen over. De toekenning van « halve vrijheid », « voorlopige invrijheidstelling », en vooral « voorwaardelijke invrijheidstelling » behoort immers tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht. Uit het vijfjaarlijks verslag blijkt echter dat de toepassing van de « halve vrijheid » wel toeneemt, maar toch nog in te geringe mate (38). De « voorwaardelijke invrijheidstelling » biedt de uitvoerende macht de mogelijkheid de strafduur met 2/3 in te perken. De gebrekkige toepassing ervan is evenwel een grote doorn in het oog van de gedetineerden (39). De cijfers spreken voor zichzelf. Uit een meting over de periode 1970-1976 blijkt dat

(33) J. DUPREEL, De toekomst van de penologie. In : *Bulletin van het Bestuur der Strafinrichtingen*, 1972, blz. 139-151. M. VAN HELMONT, Hedendaagse strekkingen van het penitentiair beleid. In : *Bulletin van het Bestuur der Strafinrichtingen*, 1972, blz. 339-355. J. DE RIDDER, Het gevangeniswezen in onze huidige maatschappij. In : *Bulletin van het Bestuur der Strafinrichtingen*, 1973, blz. 57-58. P. GENONCAUX, Naar een vernieuwd beleid inzake misdaadbestrijding. In : *Bulletin van het Bestuur der Strafinrichtingen*, 1974, blz. 179-198. M. COLARDIJN, De problematiek van de vrijheidsberoving. In : *Bulletin van het Bestuur der Strafinrichtingen*, 1975, blz. 177-193. B. JACOBS-COENEN, Alternatieven voor de gevangenisstraf. In : *Bulletin van het Bestuur der Strafinrichtingen*, 1975, blz. 339-357.

(34) W. MAYVIS, *Het na-oorlogs penitentiair beleid in het Bulletin van het Bestuur der Strafinrichtingen*. Leuven, 1979 (eindverhandeling), blz. 25-63.

(35) K. KLOECK, H. VAN GEEL, a.w., blz. 94.

(36) J. CONSTANT, Door de Belgische overheid voorgeschreven maatregelen ter vervanging van de vrijheidsstraffen van korte en gemiddelde duur. In : *Bulletin van het Bestuur der Strafinrichtingen*, 1975, blz. 99.

(37) P. GENONCAUX, a.w.

(38) Vijfjaarlijks Verslag 1970-1975, a.w., tabel 13.

(39) T. PETERS, *Ongeleefde levensvoorwaarden in de centrale gevangenis te Leuven*. Leuven, 1976, blz. 201 e.v.

de voorwaardelijke invrijheidstelling met mondjasmaat wordt toegepast (gemiddeld 580 toepassingen per jaar) en dat zij in tegenstelling tot wat de wet biedt slechts laattijdig wordt toegestaan. De overgrote meerderheid der gevangenen, nl. 78,4 %, verwerft de voorwaardelijke invrijheidstelling na  $\frac{2}{3}$  van de straftijd terwijl slechts 2,3 % van de gedetineerden in de periode tussen  $\frac{1}{3}$  en  $\frac{1}{2}$  van de straf voorwaardelijk in vrijheid komt (40).

Inzake de toepassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling komt een incoherentie aan het licht tussen de visie van het centraal bestuur en het penitentiair beleid van de lokale gevangenisdirecties. Terwijl de centrale administratie via circulaires de lokale besturen stimuleert om zo vroeg mogelijk voorstellen tot voorwaardelijke invrijheidstelling te introduceren houden de lokale besturen er een meer repressieve opvatting inzake inkorting van de strafduur op na (41). Er wordt op dit ogenblik nu wel gewerkt aan een wetswijziging inzake voorwaardelijke invrijheidstelling. Alles wijst erop dat men de procedure wil vereenvoudigen maar dat er geen nieuwe fundamentele opties worden genomen.

Afsluitend nog dit : een rondschrijven van Minister Vanderpoorten (daterend van 30 april 1976) voert een soepeler systeem van penitentiair verlof in. Rekening houdend met de tijdsvoorwaarden zoals voor de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt met het oog op de individualisering van de straf een driemaandelijks penitentiair verlof van maximum drie dagen ingeschakeld. Totnogtoe is hierover geen evaluatief onderzoek gebeurd. Dit penitentiair verlof kan wel geleidelijke resocialisatie van de gedetineerde meebrengen en de spanningen afremmen, maar doet ook tal van nieuwe problemen i.v.m. de detentiebeleving ontstaan. Vooral voor langgestraften is het resterend deel van de straf zwaar om dragen wanneer na herhaaldelijk penitentiair verlof geen voorwaardelijke invrijheidstelling volgt. Er is trouwens een fundamentele ambivalentie ingebouwd in het systeem van penitentiair verlof doordat er (afgezien van de tijdsvoorwaarden) geen duidelijke beleidsverbinding wordt gemaakt met de voorwaardelijke invrijheidstelling. Dat doen de gedetineerden uiteraard wel. Zij vinden dat wie voor het penitentiair verlof geschikt is ook snel een voorwaardelijke invrijheidstelling zou moeten krijgen.

#### 4. *Penitentiair wetenschappelijk onderzoek : voorlopig ongewenst*

In 1970 startte een ambitieus samenwerkingsprogramma tussen het Bestuur der Strafinrichtingen en zes universitaire onderzoekscentra. Onder-

(40) R. SCREVEN, a.w., blz. 78.

(41) W. MEYVIS, a.w., blz. 97. N. VETTENBURG, Onderzoek naar de besluitvorming door de personeelsconferentie van de centrale gevangenis te Leuven. In : *Strafuitvoering in close-up*, 1978, blz. 92.

zoekers kwamen naar de verschillende gevangenissen met de bedoeling enerzijds het penitentiair beleid wetenschappelijk te ondersteunen en anderzijds om toegang te verkrijgen tot een onderzoeksveld dat in het verleden al te lang bleef afgesloten. De enthousiaste start van deze samenwerking heeft veel meer verwachtingen gecreëerd dan er werden ingelost. Vrij snel bleken er zich moeilijkheden voor te doen die verband houden met het gebrek aan duidelijke doelstellingen beiderzijds, en met het feit dat de uitnodiging slechts uitging van het centraal bestuur dat hierin niet werd bijgetreden door de lokale gevangenisadministratie. De onderzoeksteams verkeerden daardoor snel in een marginale positie binnen de gevangenissen. Zij werden door de lokale besturen nooit betrokken in de discussie over penitentiair beleid, terwijl ook het centraal bestuur zijn beleidsvoering steeds heeft verdergezet los van de samenwerking met de universitaire onderzoekscentra. « De twee partijen bleven naast elkaar werken zonder dat de connectie verwezenlijkt werd. Bij de administratie heerste de indruk dat alleen de universiteiten baat gehad hebben bij de samenwerking » aldus de inspecteur-generaal Jacobs (42). Dezelfde auteur wijst ook op de moeilijkheid om onderzoek in te passen in de autoritaire gezagsstructuur van de gevangenis.

Van de kant van de onderzoekers zijn de frustraties niet minder groot. Zij houden er het gevoel aan over nooit gewenst en dus ook nooit aanvaard te zijn geworden (43). Met uitzondering voor de Brusselse onderzoeksteams, die genoten van een reeds aanwezige onderzoekstraditie en ook van de bescherming van het penitentiair oriëntatiecentrum, hebben de andere équipes voortdurend moeilijkheden ondervonden. Dit leidde tot de volgende uitspraak: « Hoe discreter een universitair onderzoeksteam te werk gaat, hoe meer kans dit heeft zich te handhaven » (44). Er ontbreekt alleen nog de vraag waarvoor dat zich handhaven dan wel dienstig is. De UCL- en KUL-équipes overleefden de moeilijkheden in Leuven-Centraal trouwens niet en werden uit deze inrichting geweerd op vraag van de bewaarders, die de aanwezigheid van een onderzoeksgroep als storend hadden ervaren voor de relaties tussen personeel en gedetineerden.

Onderzoek en penitentiair beleid zijn nog niet uit deze impasse geraakt. Uit de werkzaamheden van het wetenschappelijk comité, dat de samenwerking tussen het Bestuur der Strafinrichtingen en onderzoeksequipes

---

(42) E. JACOBS-COENEN, Wetenschappelijk onderzoek en gevangeniswezen. In : *Vierde Belgische Dagen voor Criminologie*, Gent, 1978 ; blz. 310.

(43) T. PETERS, Werkgroep gevangeniswezen. In : *Vierde Belgische Dagen voor Criminologie*, Gent, 1978 ; blz. 374 e.v.

(44) G. HOUCHON, Inleiding tot de werkgroep gevangeniswezen. In : *Vierde Belgische Dagen voor Criminologie*, Gent, 1978 ; blz. 304.

coördineert, blijkt dat een doorbraak van deze vastgelopen verhoudingen op de verschillende lokale fronten niet is te verwachten.

#### 5. De Hoge Raad voor Penitentiair Beleid

Bij K.B. van 23 oktober 1978 werd door minister R. Van Elslande een Hoge Raad voor Penitentiair Beleid opgericht en geïnstalleerd op 6 november 1978. Dit adviesorgaan, dat onafhankelijk van het Bestuur der Strafinrichtingen functioneert, had reeds voorlopers in 1920 en 1948 in de Hoge Raad der Gevangenen. In zijn openingstoespraak wees de minister van justitie er op dat deze Raad een niet gelimiteerde adviesopdracht heeft. Toch noemde hij een reeks problemen op waarover de Hoge Raad voor Penitentiair Beleid zich heeft kunnen buigen : de toepassing van de minima-regels, de penitentiaire tewerkstelling, de niet-institutionele begeleiding en resocialisatie met medewerking van vrijwilligers, de evaluatie van de penitentiaire infrastructuur, de bruikbaarheid van penitentiair onderzoek en de herziening van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Het is nu uiteraard nog te vroeg om over de werkzaamheden van deze Hoge Raad te spreken. Hoopvol is misschien wel dat in de titulatuur van de Raad de opdracht tot het opvolgen van het penitentiair beleid staat ingeschreven.

#### Summary : Judicial policy-making in Belgium in the 1970-1978 period.

*The authors discuss « judicial » policy-making in the seventies by such various actors as police authorities, local and national government, the Bar associations, legal aid agencies, the judiciary, and prison authorities. They stress the quasi-absence of reliable statistical information, of good annual reports, and of the minimum goodwill of the authorities that would open this area for social science research. They also analyse some of the major decisions that have been made by the Belgian department of justice in the last ten years.*

